

A szabadságszerető embernek

Liber Amicorum

István Kukorelli

SZERKESZTETTE

Chronowski Nóra • Pozsár-Szentmiklósy Zoltán •

Smuk Péter • Szabó Zsolt

Gondolat Kiadó
Budapest, 2017

A jogállamiság még mindig program...

CHRONOWSKI NÓRA

Az ünnepi alkalom, Kukorelli István köszöntése 65. születésnapján, nemcsak megengedi, de kötelezővé is teszi a „közjogi tűnődést” arról, hogy állunk a jogállamisággal napjainkban. Harminc éve az egyik jelszavunk, központi törekvésünk volt Magyarországon is, hogy jogállamban éljünk.¹ Most egyre többen, egyre hangosabban értekeznek trendfordulóról, a globalizáció megtorpanásáról, a második világháború után kialakult világrend és a *postwar* értékrend válságáról, vagyis arról, hogy a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok pillérein nyugvó liberális alkotmányoságnak leáldozott.

Noha Európában hetven éve, Köztes-Európában pedig a *post-wall* első két évtizedében megingathatatlanak tűnt a konszenzus, hogy a hatalom korlátozására két tabu a legalkalmasabb, az emberi méltóság és a jogállamiság eszménye. Az eszmények azután jogi értékke váltak, a jogállam-koncepció az alkotmányos demokrácia *sine qua non*ja lett, amely minden jogintézmény és jogi aktus mögöttes mérceje – a kortárs alkotmányjog-tudományban ebben a tekintetben egyetért.² Az elv tartalmát, összetevőinek súlyozását, fogalmi elemeit illetően természetesen számos megközelítés létezik.³ Újszerű tudományos törekvésként megjelent a különféle mu-

¹ Lásd Kukorelli István: *A jogállamért!* Püski, Budapest 1989.

² Lásd pl. Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből.* Budapest 1995, Allan C. Hutchinson – Patrick Monahan (eds.): *The Rule of Law: Ideal or Ideology.* Carswell, Toronto 1987, Paul Craig: *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework.* (21) *Public Law* 1997. 466–487, Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás.* Osiris, Budapest 1998. 19–23, 41–42, David Dyzenhaus (ed.): *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order.* Hart, Oxford/Portland, Oregon 1999, Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Osiris, Budapest 2001. 141–156, 404–405, Petréttei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei.* Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2009. 139–159.

³ Lásd pl. Ádám Antal: *Az alkotmányos jogállam újszerű feladatai és működése.* In: *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára* (szerk. Csefkó Ferenc). PTE ÁJK, Pécs 2008. 45–58, Petréttei József: *Fenntartható jogállam.* In: *Fenntartható fejlődés – fenntartható jog-*

atókon alapuló jogállamiság-mérés lehetőségeinek a feltérképezése is, amely egzakt és összehasonlítható empirikus adatokon nyugvó értékelést kíván adni e kiemelkedő alkotmányos alapelv gyakorlati érvényesüléséről.⁴ Ugyanakkor, ha egy követelmény tabuvá válik, akkor annak mindig akadnak kihívói is.⁵ A kérdés, hogy az új tabudöntögetők kínálnak-e valamit helyette? Úgy gondolom, erre a kritikusoknak és a szkeptikusoknak kell választ adni. Ebben a rövid írásban inkább azzal érvelek a jogállamiság mellett, hogy felelevenítem a koncepció hazai és európai fejlődését, a bírói védelem megszilárdulását, utalva természetesen aktuális kihívásokra is, amelyeket éppen azért kell azonosítani, hogy kezelni lehessen.⁶

Jogállamiság Magyarországon: a rendszerváltó alkotmányosság fundamentuma

A jogállamiság elve a magyar közjogban nem a rendszerváltozáskor, 1989-ben jelent meg először, hanem voltaképpen már a történeti alkotmányosság követelményei között is szerepelt. A kortárs értelmezések számára ez azt üzeni, hogy a történeti alkotmányt a jogállamiság követelményeivel összhangban is lehetett volna értelmezni, de a hatalom akkori letéteményesei nem ezt tették. Voltak pedig akkor is, akik szót emeltek a jogállamért. Egyed István közjogász sorait érdemes idézni: „Az utóbbi időben gyakran hallani a felfogást, mintha a jogállam kifejezés egy múlt korszakra lenne jellemző s ma olyan új kor küszöbén állunk, amelyben csak a siker lehet az irányadó s a sikernek sem jogszabályok, sem szerzett jogok nem lehetnek akadályai. Ez a felfogás a diktatúrák tetszetős, de megtévesztő és helytelen érvelése. A jogérzet minden emberrel együtt születik s csak a jogok tisztelete képes fenntartani társadalmat.”⁷ Magyarország azonban a huszadik század túlnyomó részében más utat járt, hiába figyelmeztetett Bibó István: „S a szabadságnak a hatalmak elválasztásán, többpártrendszeres szabad választásokon, szabadságjogokon, főleg sajtó- és véleményszabadságon, valamint bírói függetlenségen és a jogállam rendszerén nyugvó egész építménye – mely a nyugati világot minden hibája ellenére is olyan emberségessé és elviselhetővé teszi – nem valami »polgári« felépítmény, hanem egyszerűen egy objektív technika, a szabadságnak mindmáig felülmúlhatatlanul legfejlettebb technikája, melynek följényét előbb-utóbb

állam. Acta Humana Studiosorum. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest 2005. 10–29.

⁴ Kristina Simion: Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research. INPROL, 2016. inprol.org/publications/15582/qualitative-and-quantitative-approaches-to-rule-of-law-research

⁵ Varga Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*. Századvég, Budapest 2015.

⁶ A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

⁷ Egyed István: *A mi alkotmányunk*. Magyar Szemle Társaság, Budapest 1943. 184.

*éppen úgy el lehet ismerni, mint egy nyugati töltőtolltípus vagy a Morgan-féle átöröklési elmélet fölényét (...).*⁸

Ezt a fölényt néhány évtizedes késéssel sikerült csak elismerni. A jogállamiság 1989-ben jelenik meg explicit módon a magyar alkotmányos rendben, alapelvként: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”⁹ A rendszerváltozás közjogi szellemi műhelyeiben, amelyeknek Kukorelli István is aktív részese, körvonalazódott a Magyarországon előzmény nélküli intézmény, az alkotmánybíróság létrehozásának koncepciója, amelyet a jogállamiság és a hatalommegosztás leghatékonyabb biztosítékának tartottak.¹⁰ Amitől az akkor életre hívott magyar Alkotmánybíróság egyedülálló, az talán nem is a széles hatásköri lista, hanem a bírósághoz való hozzáférés megnyitása bárki számára (*actio popularis*). Ezt követően közzismert a magyar Alkotmánybíróság jogállamépítő jogfejlesztő gyakorlata, a jogállami paradoxon tételmondata: „a jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani.”¹¹ Az Alkotmánybíróság következetesen vitte végig a „jogállami forradalmat”,¹² amelyet a felélesztett és újraértelmezett német *Rechtsstaat* doktrína inspirált. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdését önálló alkotmányjogi normaként értelmezte, amelynek sérelme önmagában megalapozhatta az alkotmánybírósági eljárást. A testület két évtizeden át gazdagította, *láthatóvá tette* a demokratikus jogállam követelményeit. Kiindulópontja az volt, hogy Magyarország jogállammá nyilvánítása ténymegállapítás és program is egyszerre,¹³ tiszteletben tartása és érvényesítése a közhatalmi szervek folyamatos kötelessége. A politikai törekvések kizárólag az Alkotmány keretei között valósíthatók meg, a jogot nem lehet politikai eszközként használni.¹⁴ A jog-

⁸ Bibó István: Emlékirat – Magyarország helyzete és a világhelyzet. In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok IV.* MEK OSZK 1990. 222–223. mek.oszk.hu/02000/02043/html/538.html

⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése, hatályos 1989. október 23-ától.

¹⁰ Ehhez lásd Kukorelli István: A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői. In: Kukorelli István – Tóth Károly: *A rendszerváltoztatás államszervezeti kompromisszumai.* Antológia, Lakitelek 2016. 398–407.

¹¹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 82.

¹² „Az Alkotmánybíróság a »jogállami forradalom« paradoxonának letéteményese: a jogállami Alkotmánnyal elkezdődött, és annak megvalósításában álló békés rendszerváltásban az Alkotmánybíróságnak saját hatáskörében feltétlenül biztosítania kell a jogalkotás összhangját az Alkotmánnyal.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 82.

¹³ 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 80.

¹⁴ „Even the traditional difference between the formal and the substantial concepts of the *Rechtsstaat* (...) was revived and had to be reinterpreted. (...) The Court made both the politicians and the population conscious of the secure protection constitutional rights (...) and aware of one of the most important characteristic of the rule of law: political intentions can only be implemented lawfully and within the framework of the Constitution – not vice versa, as before, when the law was conceived as merely a political tool. (...) The Court, moreover, developed a moral explanation of its position. It introduced the paradoxical phrase »revolution under the rule of law«.” László Sólyom: Introduction to the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Hungary. In: *Constitutional Judiciary in a*

államelv következetes érvényesülése azt jelentette, hogy a magyar jogrendszerben az Alkotmány feltétlen elsőbbsége valósul meg, amelyet elsősorban az alkotmánybíróság által végzett normakontroll garantál.

Az alkotmánybírószági jogfejlesztés a magyar alkotmányjog-tudományt is megtermékenyítette: formálison túlmutató *materiális* jogállamiság; a liberálist és a szociálist meghaladó *alkotmányos jogállamiság* elve vált tankönyvi alaptétellé¹⁵ – amelynek összetevői a törvények uralma, a jogalkalmazás törvényessége, a jogbiztonság, a hatalommegosztás, a jogvédelem (független bírósággal, szabad ügyvédséggel) valamint az alapjogok, jogegyenlőség garantálása.

A precedensszerűen építkező esetjog elsősorban a jogállamiság formális aspektusaira koncentrált, a tartalmi oldal kritériumai a mértékadó kommentár szerint kevésbé kidolgozottak¹⁶ – bár ebben a vonatkozásban az Alkotmánybírószág közvetlenül építhetett az emberi méltóságra vagy a tisztességes eljárás követelmény-rendszerére.¹⁷ A jogállamelv kibontásának főbb irányai: „a közhatalom gyakorlása, a hatalommegosztás, a közigazgatás törvényessége, a jogalkotás rendje, valamint a jogbiztonság.”¹⁸

A *közhatalom-gyakorlás* körében a testület hangsúlyozta annak jogi kötöttségét, kiszámíthatóságát és korlátozottságát,¹⁹ az állam transzparens működését,²⁰ a hatalomgyakorlás demokratikus legitimitációjának követelményét.²¹

Az Alkotmányban a *hatalommegosztás* és az *államhatalmi ágak elválasztásának* elve kifejezetten nem szerepelt, ezért a jogállamelvből vezette le a testület, és a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti-működési alapelveként részesítette védelemben.²²

New Democracy. The Hungarian Constitutional Court (eds. László Sólyom, Georg Brunner). University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000, 38.

¹⁵ *Petrétei*: Az alkotmányos demokrácia... 139–159, Ádám: i. m. 19–23.

¹⁶ Györfi Tamás – Jakab András: Jogállamiság. In: *Az Alkotmány kommentárja* (szerk. Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 155–210, 174.

¹⁷ Az Európai Bíróság – tételek alapjogi katalógus hiányában – a tartalmi kritériumokat is kimunkálta, mint majd a következő pontban látjuk.

¹⁸ Az értelmezési irányokat Petrétei József azonosította és rendszerezetten mutatja be a kapcsolódó gyakorlatot, legutóbb lásd *Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga I.* Kodifikátor Alapítvány, Pécs 2013. 90–94.

¹⁹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 392, 393.

²⁰ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994. 349, 351.

²¹ Pl. 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998. 140, 146., 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220, 233.

²² 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990. 136, 137.

Jogalkotás jogállami követelménye a jogalkotó szervek demokratikus legitimációja,²³ jellemzője a széles jogalkotói mozgástér, azzal, hogy az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe venni,²⁴ és visszaélést jelent az egyedi döntés jogszabályba foglalása,²⁵ a jogszabály hatálybalépéséhez pedig kellő felkészülési időt kell biztosítani.²⁶

A *jogbiztonság* elvéhez kapcsolódik a leggazdagabb alkotmánybíróági gyakorlat, amelynek kiindulópontja közismert: „[a] jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”²⁷ Ehhez társult – csak a legfontosabbakat kiemelve – a normavilágosság elve,²⁸ a jogintézmények kiszámítható működésének követelménye,²⁹ a hátrányos visszaható hatály tilalma,³⁰ a szerzett jogok védelme.³¹

A *közigazgatás törvényessége* a jogállamban jelenti a közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelményét,³² a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését és az ügyfelek alapjogainak a tiszteletben tartását a közigazgatási eljárásban,³³ valamint a közigazgatás politikai semlegességét, befolyásmentességét.³⁴

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogállamelv kiemelése, és formai aspektusainak következetes érvényesítése olyan semleges koncepciót³⁵ eredményezett, amely lényegi garanciát jelentett az 1989 utáni átalakulás sikeres lezárásához³⁶ és az Alkotmánybíróság ebben vállalt szerepének legitimáltságához. A jogállamiság voltaképpen a jogrendszer egészének valamiféle ernyő-szabályává vált, és a magyar alkotmányos berendezkedés filozófiai keretét jelentette.

Noha szintén jogállamként határozza meg Magyarországot,³⁷ az Alaptörvény hatálybalépése mégis változást hozott az alkotmánybíróági védelem intenzitása te-

²³ 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220, 233.

²⁴ 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993. 607, 608.

²⁵ 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007. 120, 126.

²⁶ 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155, 156 skk.

²⁷ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 59, 65.

²⁸ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 135, 142, 42/1997. (VII. 1.) AB határozat. ABH 1997. 299, 301.

²⁹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59, 65.

³⁰ 25/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 131, 132.

³¹ 32/1991. (VI. 6) AB határozat. ABH 1991. 146, 154.

³² 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011. 49, 79.

³³ 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 478, 520.

³⁴ 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011. 181, 194–195.

³⁵ Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*. Osiris, Budapest 2009. 147.

³⁶ László Sólyom: *The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary*. In: *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area* (eds. Armin von Bogdandy – Pál Sonnevend). Hart Publishing, Oxford 2015. 5–32, 6–7.

³⁷ Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdés.

rén: a jogállamiság elve – bár jelen van az érvelésben,³⁸ de már kevésbé „látványos” az 1990-es évekbeli jogfejlesztéshez képest. A jogalkotási eljárás és a sarkalatosság, valamint az eljárási garanciák jogállami követelményei továbbra is védelemben részesülnek, de a jogbiztonság, a szerzett jogok mérlegelése háttérbe szorulni látszik. Mindez visszavezethető az Alaptörvény instabilitására, az alkotmánybíráskodás újrapozicionálására,³⁹ az *actio popularis* indítványozási jog megszüntetésére – amely az absztrakt normakontroll-eljárások számának csökkenéséhez vezetett –, illetve arra, hogy alkotmányjogi panaszeljáráásban az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére kell hivatkozni, önmagában a jogállamiság sérelmének állítása a panasz befogadásához jellemzően nem elegendő. Alkotmányjogi panaszeljáráásban a testület a jogállamiság elvét csak szűk körben – a kellő felkészülési idő hiányára és a hátrányos visszaható hatály tilalmára figyelemmel – részesíti védelemben.⁴⁰

Érdemes lenne megfontolni Kukorelli István 2013-ban megfogalmazott gondolatait: *„Az alkotmány sokkal több, mint ami a normaszövegben olvasható, és a jogállamiságot – amely nem kis részben az Alkotmánybíróság esetjogán alapul – magam megfelelően erősnek érzem. A jogállamisági klauzula tartalmilag ugyanaz, mint a korábbi alkotmányban volt. Az ezen nyugvó építmény sem más, és ezt meg kellene értenie mindenkinek.”*⁴¹ Ugyanakkor, ha ezt a tanácsot mégsem fogadják meg, a jogállamiság-tartalékok gyorsan kimerülnek, és egyet kell értenünk abban Fleck Zoltánnal, hogy *„jogállamon kívüli környezetben nem lehet hatékonyan használatba venni a jogállami intézmények formáit”*.⁴²

³⁸ Pl. formailag hibás törvényhozási eljárás, 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [63–72]; indoklás nélküli elbocsátás, hatékony bírói jogvédelem és jogállamiság, 34/2012. (VII. 17.) AB határozat; közjogi érvénytelenség, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat; sarkalatosság védelme, 1/2017. (I. 17.) AB határozat; jogállamiság és jogorvoslathoz való jog, 2/2013. (I. 23.) AB határozat; jogalkalmazó szervek kiszámítható működése, indokolási kötelezettség, 13/2013. (VI. 17.) AB határozat; eljárási garanciák a titkos információgyűjtéssel szemben, 19/2013. (VII. 19.) AB határozat; de nem bizonyult elég erős érvek a semmisségi törvény ügyében, 24/2013. (X. 4.) AB határozat.

³⁹ Részletesen lásd Chronowski Nóra: A korlátozott alkotmánybíráskodásról. In: *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös* (szerk. Fekete Balázs, Horváthy Balázs, Kreiszig Brigitta) HVG-ORAC, Budapest 2014. 68–83.

⁴⁰ Eredetileg 1140/D/2006. AB végzés, de az Alkotmány hatálya idején az *actio popularis* utólagos normakontroll miatt ez nem okozott problémát.

⁴¹ Kukorelli István: A klasszikus jogállami alapelvektől már nincs visszalépés. Lencsés Károly interjúja. *Népszabadság* 2013. 01. 27. nol.hu/belfold/kukorelli_istvan_a_klasszikus_jogallami_alapelvektol_mar_nincs_visszalepes-1362423

⁴² Fleck Zoltán: Szakmai és politikai érvek a közigazgatási bíráskodás kapcsán. *Közjogi Szemle* 2016/4. 17.

Joguralom az Európai Unióban: a jogközösség szervezőelve

A joguralom – avagy jogállamiság – a mai alkotmányos demokráciák gerince az Európai Bizottság olvasatában, s mára az uniós jogrend alapelvévé is vált. A hatalomgyakorlást hivatott szabályozni, azt biztosítja, hogy a közhatalom gyakorlása a jogi keretek között maradjon, a demokrácia és az alapvető jogok értékeivel összhangban, független és pártatlan bíróságok kontrollja alatt.

Nem véletlen, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 2. cikkének egyébként egyenrangú értékei közül miért éppen a jogállamiság emelhető ki, miért erről kapta a nevét az európai alkotmányosság fenntartását szolgáló, relatíve új, 2014-ben elfogadott mechanizmus.⁴³ Ezt a politikai egyeztető eljárást a kelet-közép-európai alkotmányossági válságok inspirálták, és az a felismerés, hogy a csatlakozás utáni kondicionalitás fenntartását szolgáló EUSZ 7. cikk praktikusán alkalmazhatatlan adott politikai szituációban.⁴⁴

Az uniós jogállam-doktrína fejlődését szintén egy bírói fórum, az *Európai Unió Bírósága* indította el, és fokról fokra a közösségi/unió jog általános elvévé tette azt. A jogközösséggént felfogott integráció politikai láthatóságát már Walter *Hallstein* híres páduai beszéde megeremtette, ennek jogi tartalma a bíróság gyakorlatában vált láthatóvá.

A fontosabb precedensek közül közismert a *Les Verts*-ügy 1986-ból, amelyben a bíróság először használja a jogállamiság kifejezést, és a szerződést alkotmánynak nevezi.⁴⁵ Az összetevők azonban már jóval korábban felbukkantak precedensértékű ítéletek érvelésben: a legalitás és a jogbiztonság *Algera*-ügyben (1957),⁴⁶ a bizalomvédelem – a jogi helyzet stabilitásába vetett bizalomként a *Klomp*-ügyben (1969),⁴⁷ az arányosság az *Internationale Handelsgesellschaft*-ügyben (1970).⁴⁸ Az eljárási garanciák közül korán megjelent a meghallgatáshoz való jog,⁴⁹ a védelemhez való jog,⁵⁰ az iratbetekintési jog⁵¹ és az indokolási köteleesség.⁵² Új lökést adott az uniós jogállam-doktrína bírósági fejlesztésének a terrorizmus elleni küzdelem, az „okos szankciók” bevezetése. A híres *Kadi*-ügyben (2008) szögezte le a testület, hogy a jog-

⁴³ A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2014) 158final/2, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

⁴⁴ *Fekete Balázs*: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle* 2016/2. 7–9.

⁴⁵ C-294/83, *Les Verts v. Parliament*, 1986.

⁴⁶ 7/56, 3–7/57, *Algera and others v. Common Assembly*, 1957.

⁴⁷ C-23/68, *Klomp v. Inspectie der Belastingen*, 1969.

⁴⁸ C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970.

⁴⁹ 32/62, *Alvis v Council of the EEC*, 1963.

⁵⁰ C-155/79, *AM and S v. Commission*, 1982.

⁵¹ C-85/76, *Hoffmann-La Roche v. Commission*, 1979.

⁵² C-42/01, *Portugal v. Commission*, 2004.

államiság követelménye akkor is köti az Unió intézményeit és tagállamait, amikor nemzetközi jogon alapuló intézkedést ültetnek át,⁵³ és a hatékony bírói jogvédelem valamint az eljárási garanciák inentől újra hangsúlyossá váltak az államok biztonsági igényeinek mércéjeként (megerősítését lásd Kadi II. [2013] és a ZZ [2013] ügyekben).⁵⁴ Mindeközben az uniós jogalkotó mozgástere és a bírói felülvizsgálat terjedelme is körvonalazódik a luxemburgi joggyakorlatban: bár a mozgástér széles, az uniós jogalkotó köteles a jogalkotói cél eléréséhez objektív kritériumokat mérlegelni, betartani az arányosság követelményét, figyelembe venni az érintettek érdekeit, a rendelkezésre álló információk alapján a lehető legalkalmasabb jogalkotói megoldást megkeresni, hatásvizsgálatot folytatni, valamint szükség szerint felülvizsgálni az aktusok hatékonyságát. Szintén a jogállamiságelv tartalmához kötődnek az alapjog-korlátozás arányosságának eldöntésére irányuló mérlegelések, amelyet még intenzívebbé tett az Alapjogi Charta hatálybalépése; továbbá az intézmények egymás közötti, illetve az unió és a tagállamok hatásköri vitáinak tisztázása. A legújabb kihívást az Európai Unió Bírósága számára is az jelenti, hogy miként kényszeríthető ki a jogállamiság elvének tagállami tisztelete, amely egyre szélesebb amplitúdón ingadozik nem is csupán a nyílt alkotmányos válságokba sülyedő közép-európai országokban, hanem a stabil alkotmányos demokráciákban is.⁵⁵

E jogfejlesztő tevékenység ugyanis garanciát jelent a jogállamiság érvényesülésére az Unió intézményrendszerében, de nem következik belőle, hogy az Európai Unió Bírósága hatékonyan beavatkozhat akkor, ha valamelyik tagállamban sérülnek a jogállamiság követelményei, miközben tételes uniós norma közvetlen sérelme nem merül fel.

Alapelvek metszéspontján

A magyar és a lengyel alkotmányos válságok egyértelmű jelei a jogállami standard visszaesésének. Az Európai Unió egyelőre politikai mechanizmust alakított ki, puha eszközt talált a tagállami jogállamiság konszolidálására, amelyet óvatosan alkalmaz.⁵⁶ Lengyelországgal szemben azért indult monitoringeljárás, mert ott a formális jogállamiságot sem tartják már tiszteletben, egyértelműen alkotmányellenes dön-

⁵³ C-402/05 P, C-415/05 P, Kadi and Al Barakaat v. Council and Commission, 2008.

⁵⁴ C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi, 2013.; C-300/11, ZZ v. Secretary of State for the Home Department, 2013.

⁵⁵ Thomas von Danwitz: The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ. *Fordham International Law Journal* (37) 2014/5. 1328–1333.

⁵⁶ Dmitry Kochenov – Laurent Pech: Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality. *European Constitutional Law Review* (11) 2015/3. 512–540.

tések születnek.⁵⁷ Magyarország ezt azért kerülte el, mert a formális kritériumokat nem sértette, viszont az alkotmányát gyakran, adott esetben az alkotmánybíróági döntéseket felülírva változtatta, az alkotmányi keretek instabilitása pedig a tartalmi értelemben vett jogállamiságot szintén veszélyezteti.⁵⁸

A mechanizmus azonban összességében nem hatékony. Fontos tanulság lehet majd az Unió számára, hogy a jogállamiságot jogi eszközökkel kell érvényre juttatni, ezért nem várhat sokáig a bírósági hatáskör kiterjesztése az EUSZ 7. cikkére vagy a Charta tagállami általános kötelező hatályának megállapítása.

Bár tagállamonként változhat, hogy pontosan milyen standardok és követelmények adják a jogállamiság lényegét, mégis, a luxemburgi és a strasbourgi bírói fórumok esetjoga, valamint a Velencei Bizottság szakértői tevékenysége körvonalazzák a jogállamiság európai tartalmát.

Főbb összetevők (i) a törvényesség, amely az átlátható, számon kérhető, demokratikus és plurális eljárást feltételez a jogalkotásban, (ii) a jogbiztonság, (iii) a végrehajtó hatalom önkényének a kizárása, (iv) a független és pártatlan bírászkodás, (v) a hatékony bírói felülvizsgálat, beleértve az alapvető jogok védelmét, (vi) az arányosság, valamint (vii) a jogegyenlőség.

Mindkét európai bírói fórum egyértelművé tette, hogy az említett elvek nem pusztán formális eljárási természetűek, hanem a demokrácia és az emberi jogok tiszteletével való összhang eszközei. Ezért a jogállamiság olyan alkotmányos alapelv, amely formális és tartalmi összetevőkkel is rendelkezik. Ez a luxemburgi bíróság értelmezésében azt jelenti, hogy az uniós intézmények aktusainak bírói kontrollja nem pusztán a szerződésekkel való összhangra vonatkozik, hanem az általános jogelvek érvényesülésének a vizsgálatára is, amelyekbe beleértendőek az alapjogok.⁵⁹ Hasonlóan, a strasbourgi bíróság is szubsztantív természetűnek tekinti a jogállamiságot, amelynek koncepciója benne foglaltatik az Emberi Jogok Európai Egyezményének minden egyes cikkében.⁶⁰

Mindebből az következik, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása eredendően kapcsolatban áll a demokrácia és az alapjogok tiszteletével: *demokrácia és alapjogvédelem nem lehetséges a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül*.⁶¹ Az alapjogok csak

⁵⁷ Lásd ehhez Lukonits Ádám: A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon. *Közjogi Szemle* 2016/1. 34–41.

⁵⁸ Erre maga az Alkotmánybíráóság is rámutatott az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit közjogi érvénytelenség címén megsemmisítő döntésében, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [49], [76–78].

⁵⁹ Lásd pl. C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, 2002. 38–39. pont; C-402/05 P, C-415/05 P, Kadi, 2008. 316. pont.

⁶⁰ Lásd *Stafford v United Kingdom*, Judgment of 28 May 2001. 63. pont.

⁶¹ A két elv szétválasztását tarthatatlannak nevezi J. H. H. Weiler: Epilogue: Living in a Glass House: Europe, Democracy and the Rule of Law. In: *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union* (eds. Carlos Closa – Dimitry Kochenov). Cambridge University Press, Cambridge 2016. 316.

akkor érvényesülnek, ha bíróság által kikényszeríthetők. A demokrácia csak akkor tartható fenn, ha a bíróságok – beleértve az alkotmánybíróságokat is – képesek biztosítani a véleményszabadságot, a gyülekezési szabadságot, az információszabadságot, valamint a politikai döntéshozatal és a választások szabályainak tiszteletben tartását. Azaz *nemcsak a jogállamot, a demokráciát sem lehet a jogállam ellenében megvalósítani.*

*De a pontosság miatt
közlöm, hogy szétszakad
az egynek tűnt egész, és most minden
résznek hátraarc.*
(Cseh Tamás – Bereményi Géza: *Utóirat*, 1987)